

ESMAFE
ESCOLA DE MAGISTRATURA FEDERAL DA 5ª REGIÃO

**A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A DEMOCRATIZAÇÃO
DO ATENDIMENTO AO CIDADÃO**

Raimundo Menezes Filho

*Analista Judiciário-TRF 5ª Região
Especializando em Direito Público/UFPE*

SUMÁRIO: Introdução. 1. Finalidade do Estado. 1.1. Noções Gerais. 1.2 O Estado Absoluto. 1.3 O Estado Liberal. 1.4 O Estado Social. 1.5 O Estado Democrático de Direito de Direito. 1.6 Um Novo Estado, Uma Nova Administração. 2. A Democratização da Administração Pública. 2.1 Generalidades. 2.2. Fundamentos da Democracia Brasileira. 2.2.1. A Soberania. 2.2.2. A Cidadania. 2.2.3. A Dignidade da Pessoa Humana. 2.2.4. O Valor Social do Trabalho e da Livre Iniciativa. 2.2.5. O Pluralismo Político. 2.3. Participação Popular. 3. O Estado Parceiro. 3.1. A Subsidiariedade. 3.2. A Participação do Cidadão. 3.2.1. Meios Políticos. 3.2.2. Meios Jurídicos. 4. Democracia e Eficiência. 4.1. Uma Nova Administração Pública. 4.2. O Fenômeno do Paramercado. 4.3. Privatização. 4.4. Descentralização e Desestatização. 4.5. Regimes de Parceria com o Terceiro Setor. 4.6. Licitação. 5. Os Agentes da Democratização da Administração. 5.1. Os Agentes na Perspectiva da Nova Administração. 5.2. Gestores de Processos. 5.3. Gestão Competitiva. Conclusão.

INTRODUÇÃO

Com a presente tarefa pretendo participar da discussão que ora se trava em torno da reforma do Estado, tentando trabalhar com os conceitos da Nova Administração, com seus valores de paramercado, como a eficiên-

cia e a qualidade na prestação dos serviços públicos, de modo a compreendê-la como instrumento de uma busca pela democratização da Administração Pública. Desse modo, capacitando-a a promover a realização da dignidade da pessoa humana, conforme estabelecido na Constituição Federal.

Com efeito, depois de várias mudanças enfrentadas na concepção de Estado, desde os primórdios até os dias atuais, é importante haver uma preocupação com a efetiva participação do cidadão nas decisões e avaliações administrativas, fortalecendo uma gestão democrática, eficiente, que produza serviços qualitativa e quantitativamente razoáveis, cuja finalidade seja a satisfação do cliente/administrado. Assim, entendo que a realização de uma gestão democrática está acima dos embates conceituais e ideológicos acerca da organização do Estado.

Introduzo neste trabalho os conceitos de paramercado, que têm por característica misturar regras de mercado privadas e regras formais da administração pública, defendendo a necessidade da formação de uma nova cultura administrativa que envolva desde o agente público, exercente de cargo de direção nas diversas áreas do serviço público, até o agente que atende em um balcão, anotando os requerimentos mais corriqueiros de seu setor. Não é minha preocupação neste trabalho desenvolver conceitos aprofundados acerca da concepção do Estado em suas diversas etapas evolutivas, nem sobre os institutos jurídicos através dos quais o Estado cumpriu e cumpre as tarefas que elegeu primordiais.

Tão-somente pretendo participar, ainda que modestamente, do debate instaurado na atualidade acerca da efetividade do papel do Estado na vida do cidadão comum, que procura, antes que qualquer debate ideológico, a satisfação das necessidades que o impulsiona a procurar uma prestação estatal.

O método escolhido para relacionar as obras pesquisadas foi o denominado autor/data, pois entendo ser o mais prático para o leitor.

A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. A FINALIDADE DO ESTADO

1.1. NOÇÕES GERAIS

É amplamente conhecido que, após vários embates ideológicos acerca da concepção do que seja o Estado, vigora na doutrina moderna prepon-

derantemente o entendimento de que o fim do Estado é buscar a realização do bem comum, compreendendo-se que o mesmo deve assegurar as condições necessárias ao desenvolvimento equilibrado das aspirações da coletividade, sem impedir a liberdade de iniciativa dos particulares. Nem sempre foi assim.

1.2. O ESTADO ABSOLUTO

O Estado moderno despontou na história sob a forma de monarquias absolutas, regimes em que a concentração de poder se amontoava na mão do rei. Nesse período não se manifestava visível qualquer espécie de direito, senão aquele perpetrado pelo príncipe.

A estrutura dessa organização política era montada sobre princípios que estabeleciam a vontade do rei acima de tudo (*Regis voluntas suprema lex, quod principi placuit legis habet vigorem, the king can do no wrong*).

Na visão de Maria Sylvia Zanela Di Pietro (DI PIETRO, 2001:18), duas idéias são fundamentais para destacar o absolutismo dessa época: “a de soberania e a de polícia”. Fundado no direito divino atribuído aos reis, estes somente a Deus deveriam prestar contas. Assim, pretendendo o desenvolvimento de seu povo, especialmente de sua corte, o rei lançava mão do poder de polícia para implementar os mecanismos que elevavam e engrandeciam o Reino.

Os fins da atividade administrativa eram definidos pelo soberano monarca. O Estado era o próprio rei, máxima resumida por conhecida afirmação atribuída ao Rei de França Luis XIV: “O Estado sou eu”.

1.3. O ESTADO LIBERAL

A noção de Estado que se estabeleceu a partir da Revolução Francesa evoca as idéias do liberalismo filosófico e econômico do Séc. XVIII, em contraponto às idéias absolutistas, defendendo as liberdades dos cidadãos.

Os preceitos em que se fundavam as idéias liberais foram encartadas na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Nessa concepção, o Estado não deveria interferir na vida dos particulares, deixando-os exercer seus direitos e liberdades, sem intervir na ordem social ou econômica. A função desse Estado era apenas garantir as liberdades individuais, foi, por isso, chamado de Estado Guarda-Noturno.

Aqui o governante, a Administração, enfim, o Estado, deve submeter-se ao império da lei. Esta era compreendida como resultado da vontade do povo. Para implementar tais princípios de legalidade foi necessário o estabelecimento de outro princípio, até hoje fundamental na organização do Estado, a separação dos poderes.

Desse modo, foi retirada do administrador a capacidade de editar as próprias leis, reservando-se essa aptidão a um poder legislativo formado por representantes do povo.

Predominava nessa época o princípio da legalidade e, como decorrência, impunha-se a necessidade de um poder judiciário independente para dirimir os conflitos sociais, bem como o reconhecimento da igualdade de todos perante a lei (igualdade formal).

A função administrativa, entretanto, aparece com regras autônomas. A ela é deferida uma série de prerrogativas e privilégios, não extensíveis aos cidadãos particulares (Di Pietro, 2001:23). Por outro lado, à Administração Pública foi reservado um papel mínimo, restrito à atividades essenciais, destacando dentre elas: a defesa contra o inimigo externo, segurança interna e a justiça. Essa mínima atuação da administração pública na vida dos particulares, não foi capaz de promover o atendimento aos cidadãos de maneira justa, equitativa e digna, permitindo que o hipossuficiente enfrentasse uma igualdade puramente formal, que possibilitava, por exemplo, a celebração de contratos de trabalho com duração de cerca de dezoito horas diárias, em total desrespeito a dignidade do trabalhador, mas apoiado na legislação e na idéia da capacidade e igualdade para contratar o que fosse conveniente entre as partes.

Aproveito para fazer uma paráfrase com a vida submarina em que o tubarão e a sardinha são igualmente tratados como seres subaquáticos, devendo usufruir os mesmos recursos para viver, nada impedindo que o peixe grande devore o pequeno como consequência de suas liberdades. O Estado liberal, sem dúvida, gerou muitas injustiças sociais. Nesse Estado não havia preocupação com o atendimento ao cidadão, com serviços e prestações que possibilitassem o reconhecimento da dignidade da pessoa humana.

1.4. ESTADO SOCIAL DE DIREITO

Como afirmei acima, o Estado Liberal produziu muitas injustiças nos campos social e econômico, em decorrência, surgiram movimentos refor-

mistas ou revolucionários, que criticavam o liberalismo e preconizavam a mudança para uma forma mais solidária de Estado.

Duas vertentes críticas ao Estado Liberal podem ser apontadas. Uma defendia a intervenção total do Estado, de modo que os direitos individuais eram desconsiderados em favor de uma atuação estatal capaz de superar as desigualdades sociais, dentre aquelas se destacaram o intervencionismo nazista na Alemanha, o Fascista na Itália e o Comunismo na ex-União Soviética e Leste Europeu. Outra vertente crítica, diferentemente da primeira, não defendia a eliminação do Estado Liberal, mas propunha uma readequação de seus princípios, de modo a atender as necessidades sociais.

Assim, seriam garantidos os direitos individuais, mas, em contrapartida, o Estado Social de Direito tinha por missão precípua a superação das desigualdades existentes no campo social e econômico.

A igualdade entre os homens não era mais presumida como no liberalismo, mas o Estado deveria implementar essa igualdade, intervindo na ordem social e econômica. O Estado deveria deixar de primar pelo individualismo par dar prioridade a efetivação da igualdade, ressaltando que nesse período surge a idéia de igualdade material em oposição ou complementação da igualdade concebida meramente em seu sentido formal, que era predominante no Estado Liberal.

O interesse público passa a ter mais importância para a Administração Pública. O Estado passa a ser um prestador de serviços, empresário, investidor, tudo isso com a finalidade precípua de superar as desigualdades sociais e econômicas. Com isso, o Estado experimenta um crescimento demasiado da burocracia. Torna-se uma estrutura pesada e incapaz de resolver os problemas que pretendia superar. Nada obstante, o Estado Social de Direito trouxe grandes contribuições que não devem ser descartadas. Dentre elas pode-se destacar a inovação que permitiu compatibilizar a igualdade formal com a observação do princípio da igualdade perante a lei, de modo a implementar melhores condições para o exercício da cidadania e o respeito a dignidade da pessoa humana.

1.5. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Nesse estágio temos mais um passo evolutivo do papel estatal. Aqui, o maior destaque que se faz é a introdução da democracia como elemento fundamental para a realização das aspirações populares. Tal democracia

significa que o povo tem direito à participação no processo político, nas decisões de governo e no controle da administração pública.

Nesse aspecto é que a lei Fundamental de Bonn de 1949 proclama os direitos fundamentais, principiando por dizer que “a dignidade do homem é intangível. Respeita-la é obrigação de todo poder público” (*apud* DI PIETRO, 2001:41). Desse modo, é imprescindível a existência de uma norma fundamental que estabeleça os valores da liberdade e da dignidade da pessoa humana como bem jurídico mais elevado, entendendo o homem em suas relações múltiplas com a comunidade em que se insere.

A Constituição brasileira de 1988 insere-se nesse ambiente revelado pela Carta de Bonn (1949), seguido pela Constituição espanhola (1978) e Portuguesa (1976). Afirmo o art. 1º que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

1.6. UM NOVO ESTADO, UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO

A partir do final do último século, especialmente no período em que Margareth Thatcher governou a Inglaterra, o mundo foi sacudido por idéias novas (ou, para os críticos, o ressurgimento do velho liberalismo) que motivaram mudanças e discussões acaloradas acerca do papel do Estado.

A influência dessa política provocou mudanças em vários países, que impuseram uma economia monetarista em oposição a anterior economia Keynesiana, predominante na década de 1970. A principal consequência dessa reviravolta foi o surgimento de um novo modo de administração pública (ou, para os críticos, o Velho Estado Liberal renovado). O Estado do Bem-Estar Social foi tido por culpado pela pesada estrutura que impedia uma melhor gestão da coisa pública para, de fato, atender efetivamente aos administrados.

Assim, grande parte do setor público foi privatizada para proporcionar o enxugamento da Administração Pública, transferindo-se responsabilidades para o setor privado (FERLIE *et al*, 1999:59).

Nos setores onde a privatização era impossível, fazia-se necessário impor um ritmo que assemelhasse a Administração Pública à gestão privada, dando-se ênfase ao controle financeiro, garantia da eficiência, da efetividade e da racionalização do valor do dinheiro investido. Desse modo, inserem-se práticas de mercado no seio da Administração Pública.

A pressão da modernidade por maior eficiência do setor público e o surgimento dessa nova doutrina administrativa aproximaram o setor privado do público, produzindo a necessidade de reformas deste último para que as metas de eficiência sejam atingidas.

Essa reforma foi encabeçada pela tônica da diminuição do Estado, ou Estado Mínimo. Entretanto, para H. Keman não há uma evidência direta de que o tamanho da estrutura do setor público seja obstáculo para a eficiência ou para o desenvolvimento do Estado. Para ele, “um setor público grande não é um desestímulo ao crescimento, pois a produção e a prestação de bens e serviços públicos não atrapalham o funcionamento e a viabilidade da economia de mercado”. (KEMAN, 1993:13-33, *apud* Ferlie *et al*).

No Brasil, essa Nova Administração surgiu na década de 1990, com as grandes privatizações e conjuntos de medidas que visavam ao enxugamento do Estado, promovidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Para dar suporte constitucional a essas reformas foram introduzidas no texto da Constituição as emendas n.º 19 e 20/98, cujas inovações afetaram muito o nosso modelo administrativo. No momento ainda suscitam debates, bem como necessitam de novas normas complementares que possibilitem a regulamentação dos novos institutos nascidos a partir dessa reforma.

Dentre todas as mudanças, merece destaque a inclusão da eficiência como princípio geral da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF). Vale registrar que a preocupação deste trabalho é investigar a respeito da tese de que a “Nova Administração” seja capaz de possibilitar ao Estado atender os reclamos da sociedade, especialmente no que tange às desigualdades sociais e econômicas, bem como se essa atuação observa a grandeza do princípio da dignidade da pessoa humana.

2. A DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. GENERALIDADES

É entendimento pacífico, que a democracia é o regime mais justo que a humanidade já experimentou, ainda que alguns Estados apenas apregoem as belezas de seus conceitos, deixando a prática no limbo do esquecimento. Na verdade, é impossível aplicar à democracia um conceito que sirva para todas as épocas e lugares, pois, como assevera Pinto Ferreira, a democracia não é uma doutrina imobilizada, imutável, mas uma instituição que está em constante estado de evolução para acompanhar os avanços científicos da humanidade (PINTO FERREIRA, 1983:195).

J.J. Gomes Canotilho trata a democracia como um princípio jurídico-constitucional, com dimensões materiais e dimensões organizativo-procedimentais. Assim, para ele a democracia apresenta-se como princípio normativo, considerado em seus vários aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais. Outra ênfase dada pelo mestre lusitano é na democracia como princípio democrático-normativo complexo, em cujas características se encontram: o acolhimento dos mais importantes postulados da teoria democrática representativa, tais como órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação dos poderes; a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de participar no processo de decisão, exercer controle crítico de opiniões, participação direta e ativa dos cidadãos como instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático; Enfim, a necessidade de dar eficiência, seletividade e racionalidade ao princípio democrático. Por fim, anota que não há uma compreensão estática da democracia, sendo, acima de tudo, um processo dinâmico que oferece aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica, condições de igualdade econômica, política e social. (CANOTILHO, 1991:418-420)

2.2. FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

2.2.1. A SOBERANIA

A Constituição brasileira já no art. 1º estabelece que a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

A soberania é conceituada tradicionalmente para explicar a relação de independência do Estado no plano internacional. Assim, representa a capacidade para estabelecer suas próprias normas sem a interferência de qualquer poder alienígena.

Neste trabalho, interessa primordialmente encarar a soberania como expressão da participação popular na Administração Pública. O parágrafo único do art. 1º da CF proclama que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição. Desse modo, a legitimação do poder depende da manifestação popular, por meio de eleição, conforme apregoam os arts. 14 e 60, § 4º,

da CF, sendo o sufrágio universal e o voto direto e secreto, com valor igual para todos seus tentáculos necessários.

Outra maneira de exercício da soberania popular é a atuação direta na vontade do poder, nos termos da Constituição. Temos, enfim, que este fundamento da República proporciona a necessidade de participação popular na gestão pública através de diversos mecanismos, como, por exemplo, propondo projeto de lei ao legislativo, bem como, por meio do Poder Judiciário, utilizando-se da Ação Popular, Ação Civil Pública, combatendo a improbidade administrativa etc.

2.2.2. A CIDADANIA

Esta diz respeito ao *status* que cada pessoa ocupa na ordem jurídico-política do país. Nesse aspecto vale salientar a existência de diversos conceitos práticos e teóricos acerca da posição exercida pelo homem em face da sociedade. Efetivamente, essa discussão somente veio a tomar forma a partir da idade moderna, especialmente impulsionada pelos pensadores iluministas, inspiradores das revoluções democráticas desse período.

Uma questão importante discutida acerca do papel do homem na sociedade era saber o que devia prevalecer: os direitos em favor do homem, como indivíduo, ou em favor do interesse social. Thomas Hobbes advogou a tese de que o homem em seu estado natural era incapaz de individualmente construir uma sociedade harmônica e progressiva, fazendo assim, um contrato para prover uma forma mais elevada de organização social. (KEMERLING, G. 1997-2002.<www.philosophypages.com/dy/>).

“Unable to rely indefinitely on their individual powers in the effort to secure livelihood and contentment, Hobbes supposed, human beings join together in the formation of a commonwealth. Thus, the commonwealth as a whole embodies a network of associated contracts and provides for the highest form of social organization. On Hobbes’s view, the formation of the commonwealth creates a new, artificial person (the Leviathan) to whom all responsibility for social order and public welfare is entrusted. (Leviathan II 17) ” (KEMERLING, G. 1997-2002.<www.philosophypages.com/dy/>).

Já para J.J.Rousseau, é necessária a socialização do ser humano para possibilitar o exercício solidário dos direitos relativos à convivência social.

Assim, cada indivíduo deve desempenhar ao mesmo tempo o papel de homem, de cidadão, de modo a promover o exercício da cidadania. (ROUSSEAU 1969, t. IV, Émile, p. 249 *apud* <www.hottopos.com>, 2003). Afirma o eminente filósofo:

“O homem natural é tudo para si mesmo: ele é a unidade numérica, o inteiro absoluto que só tem relação com ele próprio ou com seu semelhante. O homem civil é apenas uma unidade fracionária que depende do denominador cujo valor está em sua relação com o inteiro, que é o corpo social. As boas instituições são aquelas que melhor sabem desnaturar o homem, tirar-lhe sua existência absoluta para lhe dar uma relativa, e transportar o eu para a unidade comum: de tal modo que cada particular não se creia mais um, mas parte da unidade, e apenas seja sensível no todo”.

Desse modo, é preciso que, além das normas positivadas no sistema jurídico, as pessoas assimilem a idéia de que efetivamente fazem parte da organização política estatal. Exercer a cidadania, então, será não algo passageiro, mas um estado de alma permanente, pelo qual o cidadão mostra não apenas conhecer o bem, mas também desejá-lo para si e para a coletividade (MACIEL BARROS, <www.hottopos.com>, 2003).

2.2.3. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A dignidade da pessoa humana constitui valor fundamental da ordem jurídica constitucional, aplicando-se a qualquer Estado que pretenda se apresentar como democrático de direito. É um valor jurídico fundamental da comunidade, constituindo-se atributo da pessoa humana individualmente considerada, como é o caso das pessoas que recorrem ao Estado para equacionarem seus conflitos interindividuais.

A dignidade de que falamos é qualidade integrante e irrenunciável da condição humana, devendo ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida. Por ser atributo intrínseco da pessoa humana, expressa seu valor de modo absoluto, a dignidade não pode ser desconsiderada, mesmo quando os sujeitos desse direito pratiquem ações que aparentemente estejam em desacordo com a ordem legal infraconstitucional.

A dignidade da pessoa humana engloba necessariamente respeito e proteção da integridade física e emocional (psíquica) em geral da pessoa, da

qual decorrem todos os demais direitos, tais como os que fundamentam sua consciência e responsabilidades, impondo a necessidade de respeito por parte das demais pessoas. Alexandre de Moraes afirma sobre a dignidade:

“O princípio fundamental consagrado pela Constituição Federal da dignidade da pessoa humana apresenta-se em dupla concepção. Primeiro prevê um direito individual protetivo, seja em relação ao próprio Estado, sejam em relação aos demais indivíduos. Em segundo lugar, estabelece verdadeiro dever fundamental de tratamento igualitário dos próprios semelhantes” (Moraes, 2003:129).

Assim, a Administração Pública no desempenho de seu mister deve observar que o administrado detém esse primordial valor protegido pela constituição, sob pena de ofensa à norma fundamental da República.

2.2.4. VALOR SOCIAL DO TRABALHO E DA LIVRE INICIATIVA

O princípio constitucional encartado nessa norma diz respeito ao modo pelo qual o homem garante sua subsistência e o desenvolvimento do país. Por outro lado, representa a possibilidade de um pacto social entre a classe trabalhadora e o empresariado, que serve como fundamento de um crescimento equilibrado com distribuição de renda.

2.2.5. PLURALISMO POLÍTICO

Através deste dispositivo se manifesta a intenção democrática do constituinte, eis que o pluralismo político atende as mais variadas matizes formadoras do pensamento nacional, possibilitando que as diversas camadas da sociedade participem da formação da vontade governativa, quer propondo, quer fiscalizando, cooperando com as decisões governamentais.

2.3. PARTICIPAÇÃO POPULAR

É certo que os fundamentos acima enumerados consolidam uma visão democrática e participativa da Administração Pública. Assim, é imperativo que esta encare com seriedade a necessidade de mudanças na forma de tratamento dos administrados. É preciso construir uma nova base de relação

entre a Administração e o público, de modo que a antiga relação patrimonialista e clientelista seja afastada de vez do setor público.

Tem sido amplamente divulgado, especialmente pela imprensa, o modo como o povo é maltratado pelos prestadores de serviços públicos, como por exemplo, em filas intermináveis, na má-vontade de alguns agentes públicos, na absurda burocracia, dentre outros problemas.

Na verdade, a efetiva participação popular na Administração Pública ainda não proporcionou uma palpável eficiência na prestação dos diversos serviços públicos. Tal estado de coisas ofende a dignidade da pessoa humana que depende da prestação estatal para exercitar direitos como a saúde, educação, justiça, segurança, por exemplo.

É preciso investir na eficiência do setor público, não necessariamente privatizando-o, mas proporcionando políticas eficientes e eficazes de execução das tarefas administrativas. A diminuição do Estado, conforme proposto pela reforma neo-liberal da última década, não vai, por si só, agilizar o atendimento democrático à população, podendo, até mesmo, transformar o Estado num organismo mínimo e impotente para efetivar eficientemente seu mister.

3. O ESTADO PARCEIRO

3.1. A SUBSIDIARIEDADE

O Estado subsidiário se insere no contexto do Estado Democrático de Direito, formulado por influência da doutrina social da Igreja Católica, a partir do final do Séc. XIX, propõe que, ao lado dos respeito aos direitos individuais, da iniciativa privada, o Estado deve fomentar a iniciativa privada para suprir suas deficiências, compreendendo esta atuação uma verdadeira parceria entre o setor público e o privado.

De acordo com Maria Sylvia Di Pietro, “o princípio da subsidiariedade está na própria base da nova concepção do Estado Social e Democrático, ou seja, de um Estado em que os direitos fundamentais do homem já não constituem apenas uma barreira a atuação do Estado, como se via no período liberal, mas constituem a própria razão de ser de Estado”. Desse modo, ao Estado compete promover, estimular e criar condições para que o indivíduo se desenvolva livremente dentro da sociedade (DI PIETRO, 1997:22).

3.2. A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO

Para implementação de uma eficiente parceria entre a Administração e o cidadão é imprescindível que sejam dadas oportunidades a este para propor, requerer, fiscalizar, de modo que haja uma cultura de prestação efetiva de contas por parte do Estado ao cidadão.

3.2.1. MEIOS POLÍTICOS

A Constituição Federal criou mecanismos pelos quais se garante ao cidadão a participação na gestão da coisa pública. O parágrafo único do art. 1º da CF estabelece que o povo pode exercer o poder soberano por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da constituição. Aqui reside o fundamento da democracia na administração pública. Corroboram com este dispositivo o art. 14, III, e o art. 61, § 2º, CF, que prevêm os modos de exercício dessa aptidão política.

Há, ainda, o direito de petição aos poderes públicos, obtenção de certidões, acesso à informação de interesse particular, coletiva ou geral (art. 5º, XXXIII e XXXIV).

No art. 14, CF, tratando dos direitos políticos, a Constituição previu mais algumas formas de participação do cidadão na Administração Pública. Ali pode ser vislumbrado o seu exercício pelo sufrágio universal e voto direto e secreto, com valor igual para todos acrescentando que, nos termos da lei, tal participação pode se dar por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Outro meio de participação se dá através dos partidos políticos (art. 17, CF), eis que a Constituição Federal estabeleceu a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção, observados o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, proclamando um modo democrático de participação do cidadão nos partidos políticos, que, por sua vez, tenderão a participar democraticamente da Administração Pública, respeitando, assim a dignidade da pessoa humana.

Por sua vez, o art. 29, XII, CF, prevê, no âmbito dos municípios, a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, ao lado, da iniciativa popular (inciso XIII), indicando mais uma porta para que o cidadão tenha acesso à gestão da coisa pública.

A Emenda Constitucional 19/98 inseriu o parágrafo terceiro e incisos I a III, no art. 37, da Carta Política, estabelecendo a necessidade de lei para

regulamentar a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente: as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, assegurando a manutenção de atendimento de serviços ao usuário e a avaliação periódica externa e interna, da qualidade dos serviços (I), o acesso dos usuários aos registros administrativos e a informação sobre atos de governo (II) e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (III). Conquanto não esteja ainda editada essa norma, não resta dúvida de que tal dispositivo representa um avanço em direção à participação democrática do cidadão na Administração Pública, visando a um melhor atendimento, bem como à punição dos agentes que atuem negligentemente ou abusivamente no trato com o administrado.

Vale registrar, ainda, a audiência pública prevista no inciso II, do art. 58, CF, como mais uma maneira da sociedade civil se manifestar acerca de temas que interessam à coletividade, possibilitando a participação democrática na Administração Pública. É importante anotar também que no parágrafo 2º, do art. 74, da CF, encontramos um mecanismo de participação na gestão pública. Ali se prevê que qualquer cidadão, partido político, ou sindicato pode denunciar irregularidade ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas da União.

3.2.2. MEIOS JURÍDICOS

No art. 5º, LXIX e LXX, CF, há a previsão do remédio constitucional do mandado de segurança para proteção de direito líquido e certo quando o responsável pela ilegalidade ou abuso do poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público. O inciso seguinte possibilitou o exercício dessa garantia de forma coletiva, abrindo aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e às organizações sindicais, entidades de classe ou associações, o direito à defesa dos cidadãos interessados.

O mandado de injunção, não obstante tenha sido praticamente esvaziado pela interpretação não concretista dada pelo colendo Supremo Tribunal Federal, permanece como um instrumento válido para o exercício da cidadania (art. 5º, LXXI, CF). Outro instrumento de grande valor para possibilitar a efetividade da parceria entre o cidadão e o Estado é a Ação Popular, pela qual o administrado-eleitor pode pleitear a anulação de ato ilegal e

lesivo ao patrimônio público ou entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXII, CF).

Finalmente, é importante destacar que, na hipótese de serem vedadas qualquer forma de participação popular pela Administração Pública, resta ao poder Judiciário, por provocação dos cidadãos ou do Ministério Público, compor eventuais conflitos e, até mesmo preveni-los, servindo como instrumento essencial ao regime democrático pretendido pela Carta Política Federal.

4. DEMOCRACIA E EFICIÊNCIA

4.1. UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tem havido, ultimamente, um grande debate ideológico acerca do papel da democracia e as regras que visam à eficiência da máquina administrativa. Para alguns (especialmente aqueles que se opõem a tudo que possa representar influência da iniciativa privada no setor público) a eficiência, com sua busca de qualidade total, ao incorporar leis de mercado ao setor público, pode prejudicar o exercício da democracia. Por outro lado, há o entendimento de que é possível aproximar o setor público de algumas regras de mercado que tratam de eficiência na produção ou prestação de serviços.

Na verdade, entendo que o debate se dá mais por outras consequências provocadas pela reforma administrativa, pois ninguém, em sã consciência, pode pretender que as regras de eficiência e qualidade sejam obstáculos ao exercício da democracia na Administração Pública. Pelo contrário, é um estímulo a participação popular, pois o cidadão bem atendido com serviços eficientes e em quantidade e qualidade sente-se mais prestigiado em sua relação com a Administração.

4.2. O FENÔMENO DO PARAMERCADO

Os pesquisadores ingleses Ewan Ferlie *et al* descrevem que a nova administração experimentou a partir do final dos anos 1980 um período que denominam de **fenômeno de paramercado**. Com o surgimento desse novo direito na Inglaterra, teve início uma nova etapa de políticas públicas. Nesse aspecto surge uma característica nessa legislação inovadora, qual seja, a

criação de pensamentos onde se procura imitar os mecanismos de mercado, mas nos quais os serviços (em geral) continuam a ser gratuitos para os usuários (FERLIE E. *et al*, 1999:98-99). J. Le Grand afirma mais: “A versão oficial era a de que os serviços públicos tinham de ser mais empresariais, mas não uma empresa” (LE GRAND, J. 1994 *apud* Ferlie E. 1999:98). Os critérios essenciais desse novo modelo incluem a qualidade, a eficiência, a escolha, a responsividade e a equidade.

Um aspecto importante dessa nova doutrina é que os administrados são consumidores de produtos e serviços prestados pelo setor público, podendo exigir de seu fornecedor qualidade e eficiência. Assim, algumas regras de mercado são importantes para possibilitar a democratização dos serviços públicos aos usuários. Esta visão já foi iniciada no Brasil, especialmente através da emenda 19/98 que inseriu o § 3º e incisos I a III no art. 37 da Constituição, estabelecendo regras de relacionamento entre a Administração e os usuários, conforme anotado em tópico anterior.

Essa mudança de visão administrativa não implica aceitar os postulados do Estado Mínimo. O Encolhimento do Estado e demissão de servidores públicos não asseguram eficiência ao setor público. Na verdade, o que é mais importante é preparar os agentes públicos para atender os reclamos da sociedade de forma eficiente, com qualidade total nos serviços e produtos, sem perder de vista que a função primordial do setor público é prover serviços com qualidade, não ter lucros, cabendo ao governo estabelecer os limites desses serviços através de uma participação democrática dos cidadãos.

Ewan Ferlie *et al* sugerem que o resultado produzido por essa nova administração pública, com seus relacionamentos baseados em regras de paramercado, não deve ser a transformação da eficiência do setor público para um estilo puramente privado, mas sim produzir uma forma híbrida. Portanto, com uma mentalidade de mais eficiência das organizações públicas, retendo, entretanto, alguns valores e padrões do setor público como parte de sua estrutura nuclear (FERLIE, E. *et al* 1999:98-99).

4.3. PRIVATIZAÇÃO

Como resultado dessa nova doutrina administrativa ocorreram em vários países muitas privatizações, decretando o encolhimento do Estado. No Brasil não foi diferente.

A idéia de diminuir o Estado por meio desse mecanismo, como afirma Maria Sylvia Di Pietro, é movida por três fatores preponderantes: financeiro, jurídico e político (DI PIETRO, 1997:23). A privatização de empresas estatais deficitárias evitariam gastos públicos ineficientes e com pouco ou nenhum retorno para a coletividade. Assim, financeiramente a privatização justifica-se pela economia que a Administração poderá fazer para investir efetivamente em serviços essenciais para a população. Do ponto de vista jurídico, significa mais agilidade às gestões de serviços públicos que adotariam, a partir de então, regras menos formais em suas relações com clientes e fornecedores. Politicamente, a nova doutrina adota a tese do Estado Mínimo, liberal, possibilitando à iniciativa privada os empreendimentos antes geridos pelo Estado.

Sem julgar o mérito das privatizações ocorridas no Brasil, destaco que algumas críticas a esse fenômeno foram exageradas. Por outro lado, não se pode negar que nem todas as privatizações trouxeram melhoras na prestação dos serviços, nem para a democratização do atendimento.

Na verdade, adotando os valores do paramercado, que antes foi mencionado, é importante que os administrados sejam tratados como consumidores e que estes se organizem para cobrar maior eficiência e qualidade do serviço público privatizado. A defesa da dignidade da pessoa humana não é tarefa apenas do Estado, mas compete também à sociedade reivindicá-la como valor primordial nas relações com a Administração.

4.4. DESCENTRALIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO

A descentralização administrativa, segundo Maria Sylvia Zanela Di Pietro, apresenta-se sob duas modalidades: territorial ou geográfica e por serviços, funcional ou técnica, acrescentando ela que acompanha os doutrinadores que incluem como modalidade autônoma a descentralização por colaboração (DI PIETRO, 1997:32).

Desse modo, o Estado transfere tarefas que repousam na esfera do ente público central para que a execução se dê por meio de outros entes periféricos da administração indireta, ou até mesmo, em certos casos, para a iniciativa privada. Ainda, no dizer da citada administrativista, a descentralização é tratada como “toda a atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objeto de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime total ou parcialmente público”.(DI PIETRO *et al.* 1995:84).

Advirto, mais uma vez, que não é objeto deste trabalho adentrar nos conceitos dos diversos modos de descentralização. Por isso, limito-me aqui a registrar genericamente os tipos de descentralização, remetendo o leitor para os conceitos mais aprofundados desenvolvidos pelos diversos doutrinadores pátrios.

A preocupação principal deste trabalho é estabelecer uma relação entre as diversas formas de alteração do Estado-Administração e a efetiva satisfação das necessidades e anseios dos cidadãos.

Desse modo, com o aparecimento do Estado social e de direito, com forte tendência a interferência da vida privada, a administração pública necessitou de mais mecanismos disponíveis para executar sua missão, o bem estar da coletividade. Nesse contexto surgiram as autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista, além da concessão de serviços públicos por meio de contratos, que visam a transferências da execução de certas atividades à iniciativa privada ou à empresas estatais.

Aqui merece registrar que a Constituição Federal fez a distinção entre atividade econômica, na qual o Estado só deve participar em caráter subsidiário (art. 173), e o serviço público propriamente dito, cuja normatização se encontra no art. 175. Nos últimos anos, o que tem prevalecido como forma de descentralização é o contrato de concessão de serviços públicos com empresas privadas, nos termos da Lei 8.987/95. Para tanto, foi necessária a privatização de várias empresas estatais, que prestavam serviços públicos.

Ao enfrentar as diversas necessidades de caráter público, o cidadão depende de uma atuação estatal quer direta ou indiretamente, quer pela Administração Pública ou pela iniciativa privada, que proporcione efetivamente o seu bem estar. Assim, nos serviços relativos à energia elétrica, água ou telefonia, por exemplo, o administrado procura por qualidade material, eficiência técnica, um preço equitativo e um relacionamento no qual seja respeitada a sua dignidade, conforme estabelecido na Carta Política da Nação.

Aqui é que parece surgirem os maiores problemas da prestação dos serviços públicos, não exatamente no fato de serem privatizados, como os acima enumerados, ou executados pelo setor público, como a prestação jurisdicional e a segurança pública, por exemplo, mas na forma como o cidadão é tratado e na eficiência e qualidade do serviço. A cultura patrimonialista e clientelista desenvolvida no Brasil, desde o início da colonização,

a meu sentir, é um dos principais obstáculos à democratização da Administração Pública. Inspirados nessa cultura, agentes, quer públicos ou privados, no exercício de serviços públicos, apossam-se de bens e faculdades, que deveriam servir para a facilitação do atendimento às necessidades públicas, sem discriminação, para barganhar com grupos de lobistas, pessoas influentes etc, em detrimento do cidadão que não tem nenhuma força para disputar efetivamente na busca pelo seu bom atendimento.

Volto a falar aqui o que antes mencionei acerca dos paramercados. Antes de dogmatizar este ou aquele modo de descentralização, a administração pública precisa mesmo é de transformar sua mentalidade desde os gerentes, executivos, diretores até o servidor que atende no balcão, para incorporar valores como a eficiência, a qualidade, a prestação de contas de seus serviços e satisfação interna dos agentes.

4.5. REGIMES DE PARCERIA COM O TERCEIRO SETOR

Dentro da doutrina da modernização do Estado é possível destacar mais um mecanismo posto à disposição da Administração com a finalidade de proporcionar eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, estabelecendo uma gestão democrática. Assim, tem-se a parceria, que se caracteriza pela aliança entre o poder público e entidades privadas com o objetivo de atingir os mais variados segmentos da população. José dos Santos Carvalho anota a esse respeito:

“O ponto característico nuclear desses regimes consiste em que a parceria do Estado é formalizada junto à pessoas de direito privado e da iniciativa privada, ou seja, aquelas que, reguladas pelo direito privado, não sofrem ingerência estatal em sua estrutura orgânica. A ela incumbirá a execução de serviços e atividades que beneficiem a coletividade”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. 2000:254-261)

Devido a essa mistura entre o setor privado e o setor público, este tipo de entidade tem sido denominado de **terceiro setor**, compondo um novo gênero de entidade que coopera com a Administração Pública. José dos Santos Carvalho classifica este regimes, por questões didáticas, em: convênios administrativos, contratos de gestão e gestão por colaboração.

Pelo convênio administrativo, o poder público e as entidades privadas se associam para alcançar resultados de interesses da coletividade, estabelecendo-se metas a serem atingidas. Quanto aos contratos de gestão, modalidade importada do costume francês, a execução do serviço público é transferida a uma entidade privada, por meio de contrato de gestão. Essa entidade deverá ser qualificada pelo Estado como uma organização social sem fins lucrativos, devendo dedicar-se ao ensino, cultura, saúde, pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à preservação do meio ambiente, nos termos da Lei n.º 9.637/98. Depois de qualificadas, essas entidades ajustam com a Administração Pública o que a referida lei chamou de contratos de gestão, que tem por finalidade concretizar uma parceria capaz de dar ensejo à execução das atividades nas áreas acima enumeradas. Registre-se que, não obstante serem da esfera privada, submetem-se à fiscalização do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da população, nos termos da lei. Por último, vem a gestão por colaboração, a qual consiste na gestão que envolve a colaboração de entidades da iniciativa privada, provenientes dos diversos seguimentos da sociedade civil, denominada de OSCIPS, sendo estas reguladas pela Lei n.º 9.790/99.

Um elemento importante a ser destacado aqui é que em todos os tipos de parceria foi prevista a possibilidade de fiscalização pelo cidadão e pelo Ministério Público, com o objetivo de controlar a atividade dessas entidades quanto à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Desse modo, há a oportunidade da participação da sociedade na gestão dos serviços públicos levados a execução por essas modalidades de parcerias.

De qualquer maneira, servem aqui também as observações feitas na parte referente à descentralização e desestatização, no que tange à necessidade de construção de uma nova mentalidade no âmbito dos agentes que executam ou dirigem as diversas tarefas que cabem a Administração.

4.6. LICITAÇÃO

A introdução deste ponto não tem por objeto detalhar o procedimento licitatório de forma satisfatória, tão-somente pretendo, ao lembrá-lo aqui, alinhá-lo como um instrumento importante para a efetivação da democratização no atendimento aos cidadãos em geral. Destarte, este procedimento exerce uma importante tarefa de selecionar o melhor (leia-se, mais eficiente,

qualificado e com menor custo) contrato para que a Administração possa cumprir com sua missão perante a sociedade. Funda-se na moralidade administrativa, princípio constitucional encartado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, prevenindo eventuais condutas de improbidade, prejudiciais à coletividade e ofensivas à dignidade humana dos administrados.

Outro elemento democrático da licitação é a capacidade de proporcionar igualdade de oportunidade a todos quantos pretendem contratar com a Administração Pública, ensejando, também, a competitividade, elemento essencial na nova visão administrativa, comprometida com a eficiência e economicidade. Além dos demais princípios aplicados ao procedimento em comento, que deixo de anotar aqui, em face da temática deste trabalho voltar-se para as questões da eficiência e democracia no desempenho das tarefas administrativas.

5. AGENTES DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

5.1. OS AGENTES NA PERSPECTIVA DA NOVA ADMINISTRAÇÃO

Já afirmei antes que as reformas propostas no âmbito estrutural das instituições administrativas não serão suficientes para implementar uma gestão democrática capaz de atingir os graus mais desejados de eficiência e qualidade. Assim, os comentados modos através dos quais o governo pretende tornar o Estado mais ágil, como a privatização, os contratos de gestão, por exemplo, não são suficientes para produzir um nível aceitável de eficiência e qualidade a um custo mínimo.

O recurso maior e mais capaz de dar partida a uma efetiva reforma em favor da democratização da administração encontra-se na mudança de mentalidade dos agentes, que efetivamente fazem a estrutura do Estado mover-se.

Entendo que é nesse ponto que o desafio da mudança para valores novos, que associam democracia e os *standards* de paramercado (leia-se, eficiência, qualidade, pretastação de contas), parecem se agigantar, surgindo resistências de setores que não estão abertos a uma reciclagem. Tais, ainda que criticamente, deveriam absorver essas idéias para produzir uma nova e mais dinâmica administração pública.

5.2. GESTORES DE PROCESSOS

Os quadros humanos da Administração Pública assentam-se numa cultura isolacionista de cargos/profissões. Destarte, o agente público, no

Brasil, até hoje tem preponderantemente deixado de compreender que suas atividades estão inseridas num processo, que se inicia com a necessidade apresentada pelo cidadão/administrado e somente é concluído satisfatoriamente com o atendimento ao que foi requerido, dentro de um prazo razoável. Nesse sentido é que falamos em gestão de processos.

Ewan Ferlie *et al* afirmam que, ao desenvolverem o trabalho sobre a nova administração, procuraram focalizar a pesquisa na natureza da mudança da Administração Pública, compreendendo mudanças relativas às posições ou papéis dos gestores e profissionais. Entendem que o conceito de profissão é influenciado pela história e pelo contexto, havendo necessidade de contextualizar seus papéis, em face das transformações sociais e econômicas vividas na atualidade (FERLIE, E. 1999:275).

R. Crompton afirma que “as profissões são entendidas muito mais como um modo de controle do que como uma ocupação”, querendo dizer com isso que, em alguns casos, o exercício de certas profissões/cargos (ele cita médico como um exemplo) podem servir para a formação de uma elite profissional, cujo papel aparenta ser mais de controle e conservação do *status quo* relacionado com pessoas e técnicas aplicadas na tarefa de administrar, do que como uma função relacionada à solução eficaz de um processo de gerenciamento. (CROMPTON R. *Apud* Ferlie, E. 1999:275).

Na visão de gerenciamento de processos, o conhecimento técnico-profissional deve ser aplicado de modo engajado com a finalidade precípua da missão do órgão/instituição pública. O modelo apresentado pela nova administração, no entendimento de E. Ferlie *et al*, pretende adequar-se ao entendimento de que cada setor/profissão administrativa deve ser inserido numa estrutura relacional. Desse modo, constata-se que há um imbrincamento social e institucional entre os servidores vinculados a um determinado órgão/setor com sua missão perante a sociedade e o próprio Estado. (Ferlie, E. *op cit*).

Não é mais tolerável a atitude de agentes/profissionais que preferem agir isoladamente, justificando que desempenham tão-somente o seu papel, sem qualquer preocupação com o resultado final do processo. A gestão de processos deve preparar o agente para cumprir as metas eleitas pela Administração Pública, sob a fiscalização dos cidadãos consumidores.

5.3. GESTÃO COMPETITIVA

Ewan Ferlie *et al* observam que a introdução de conceitos de mercado na Administração Pública da Inglaterra causou diferentes impactos em

seus distintos setores. Inicialmente consideram que as reações foram variadas, dependendo do setor onde foi implementado. Uma ameaça provocada por essa nova doutrina administrativa é a possibilidade de surgir uma cultura de competição interna entre os agentes/profissionais/servidores que impeça um relacionamento saudável entre eles (FERLIE, E. 1999:280-283). Na verdade, dentro da gestão de processos há pouca margem para concorrência entre os setores, pois cada um depende do outro para o sucesso da tarefa, fortalecendo a solidariedade dentro do setor. É certo que cada componente desse processo deve atuar de maneira eficaz, dentro de um razoável padrão de qualidade e quantidade, onde ninguém fique sobrecarregado ou sub-aproveitado.

Outra questão que não pode ser esquecida diz respeito aos critérios de avaliação de desempenho de cada profissional/agente na gestão dos processos. Os elementos de competição e princípios de mercado devem se adequar aos parâmetros da administração pública, observando as particularidades de cada órgão ou setor.

A competitividade deve obedecer as regras da legislação editada no contexto dessa nova administração, inclusive no que tange à satisfação da clientela, mediante instrumentos de acompanhamento e fiscalização por parte da sociedade, nos termos da lei e da constituição federal.

Desse modo, é possível plantar na cultura administrativa pátria a semente de uma gestão efetivamente democrática e eficiente.

CONCLUSÃO

Fazer uma conclusão não é tarefa fácil, mormente considerando um tema tão complexo quanto a democratização do atendimento ao cidadão. Não obstante, tecerei algumas considerações acerca da necessidade de reformas administrativas que democratizem efetivamente a gestão da coisa pública, possibilitando ao Estado o cumprimento de sua missão constitucional.

A eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos são valores que precisam ser incorporados à cultura do setor público, configurando um valor do paramercado suscitado por Ewan Ferlie *et al* e acatado neste trabalho como um dos elementos importantes para a efetividade das tarefas administrativas em favor do cidadão.

Os diversos modelos de Estado concebidos pelos vários matizes ideológicos não são suficientes para implementar a democratização da admi-

nistração pública. O importante é a formação de uma cultura que promova a participação dos cidadãos administrados na gestão dos negócios públicos, bem como a assimilação, pelos agentes públicos de todos os níveis hierárquicos da administração, de uma cultura de gestão eficientemente qualitativa e quantitativa de processos de atendimento aos administrados.

Desse modo, as reformas propostas no âmbito estrutural das instituições administrativas não serão suficientes para implementar uma gestão democrática capaz de atingir os graus mais desejados de eficiência e qualidade. Assim, os comentados modos através dos quais o governo pretende tornar o Estado mais ágil, como a privatização, os contratos de gestão, por exemplo, não são suficientes para produzir um nível aceitável de eficiência e qualidade a um custo mínimo.

O recurso maior e capaz de dar partida a uma efetiva reforma em favor da democratização da administração encontra-se na mudança de mentalidade dos agentes, que efetivamente fazem a estrutura do Estado mover-se.

O desafio da mudança para valores novos, que associam democracia aos *standards* de paramercado (leia-se, eficiência, qualidade, pretastação de contas), parece se agigantar, surgindo resistências de setores que não estão abertos a uma reciclagem. Tais, ainda que criticamente, deveriam absorver essas idéias para produzir uma nova e mais dinâmica administração pública.

A Nova Administração espera que os elementos de paramercado, como eficiência e qualidade, por exemplo, promovam uma competitividade positiva, albergada por uma legislação democrática, que incite a participação pública de modo que o cidadão ao necessitar de justiça, segurança, educação, saúde etc tenha efetiva confiança em que o setor público é capaz de solucionar seus problemas da forma adequada e num tempo razoável.

BIBLIOGRAFIA

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5ª edição, Almedina, Coimbra, 1991.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 6ª edição, Lumenjuris, Rio de Janeiro, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *et al.* *Temas Polêmicos Sobre Licitações e Contratos*. Malheiros, São Paulo, 1995.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *A Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988*. 2ª edição, Atlas, São Paulo, 2001.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 2ª edição, Atlas, São Paulo, 1997.
- FERLIE, Ewan *et al.* *A Nova Administração em Ação*. Ed. Unb, Brasília, 1999.
- KEMAN, H. *Proliferation of the Welfare State*, in Eliassen and Kooiman, 1993.
- KEMERLING, Garth. *A Dictionary of Philosophical Terms and Names*. HOBBS, Thomas. *The Leviathan* <www.philosophypages.com/dy/>, 1997-2002, capturado em 1º de maio de 2003.
- LE GRAND, J. *Quasi Markets and Social Policy*. *Economic Journal*, 101 september, 1991.
- MACIEL BARROS, Gilda Naécia. *Rousseau e a Questão da Cidadania*. <www.hottopos.com>, 2003, capturado em 1º de maio de 2003.
- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada*. 2ª ed. Atlas, São Paulo, 2003.
- PINTO FERREIRA, Luiz. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. Saraiva, São Paulo, 1983.
- ROUSSEAU, J.J. *Oeuvres Complètes*. Plêiade, 1969, *apud* <www.hottopos.com>, 2003, capturado em 1º de maio de 2003.